



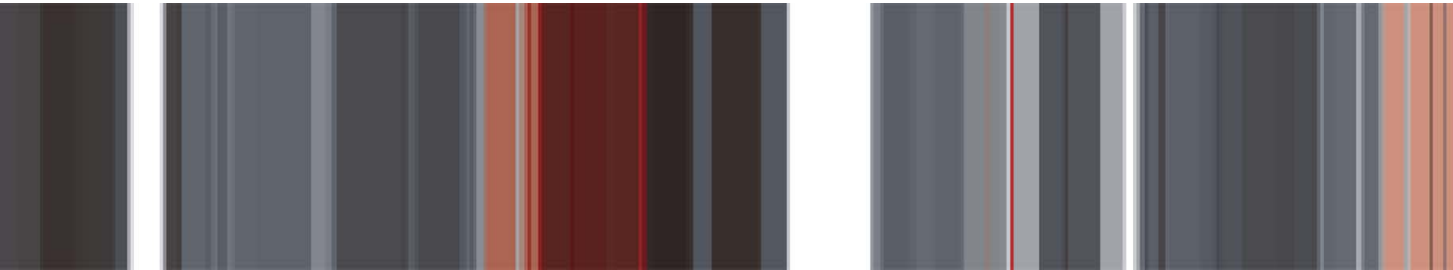
**SciencesPo.**

CEVIPOF / CNRS

Centre de recherches politiques

# WORKING PAPERS N°24

DÉCEMBRE 2008



## LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LEURS « CHALLENGERS » : ÉTAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE DES LOGIQUES DE RECOMPOSITION DE L'ACTION PUBLIQUE

PAR CLAIRE DUPUY

Doctorante Sciences Po-CEVIPOF/Université de Milan-Bicocca

ET CHARLOTTE HALPERN

Chargée de recherche FNSP, PACTE/IEP de Grenoble

## Les politiques publiques et leurs « challengers » : état des lieux et propositions pour une approche intégrée des logiques de recomposition de l'action publique

Claire Dupuy

Doctorante Sciences Po-CEVIPOF/Université de Milan-Bicocca

Charlotte Halpern

Chargée de recherche FNSP, PACTE/IEP de Grenoble

La banalisation des activités de protestation comme forme de participation politique à part entière contribue à placer la question des relations entre les politiques publiques et leurs « challengers » au cœur de l'analyse des formes de production de l'action publique. La totalité du cycle des politiques publiques est en effet perturbée par les activités de protestation de groupes directement concernés. De simples citoyens, des riverains et des militants d'une cause s'engagent ainsi dans une action collective pour mobiliser d'autres acteurs et intérêts à leur cause, publiciser un problème, contester les solutions privilégiées par les pouvoirs publics, proposer des alternatives ou encore participer à la mise en œuvre de l'action publique<sup>1</sup>. Dans un contexte d'affaiblissement des formes de participation politique prévues par les différents systèmes de représentation politique (Manin, 1996 : 259-264), et de renforcement des formes de légitimation de l'action publique par les *outputs*, c'est-à-dire les politiques publiques mesurées à l'aune de leur efficacité (Scharpf, 2000), le recours de plus en plus fréquent, et par un nombre toujours croissant de citoyens à des activités de protestation (Tilly, Tarrow, 2007 : 1-24) constitue un outil d'expression complémentaire du vote, permettant aux citoyens de prendre la parole sur les choix des gouvernants en s'appuyant sur des groupes issus de la société civile (Grunberg, Mayer, 2003 : 221).

Dans certains cas, les activités de protestation ont débouché sur des conflits politiques et sociaux ayant bloqué l'avancée du processus décisionnel ou la mise en œuvre de la politique publique concernée. Mais au-delà de ces situations de crise, qui ont particulièrement retenu l'attention des chercheurs, l'activité gouvernementale ordinaire dans les États européens offre des opportunités accrues pour ces challengers de contester les formes et les structures de production de l'action publique (Balme et al., 2002)<sup>2</sup>. La prise en compte de ce phénomène observé empiriquement a d'ailleurs conduit certains auteurs à évoquer l'avènement d'une société de protestation ou « protest movement society », qui refléterait un rapport de force modifié entre l'État et la société civile (Meyer, Tarrow, 2001).

Plus concrètement, ces différents éléments conduisent à faire l'hypothèse selon laquelle une partie des logiques de recomposition de l'action publique est structurée par les formes de mobilisation de ces challengers.

Ce papier a pour objectif de rendre compte des enjeux théoriques et méthodologiques que posent les modalités d'opérationnalisation de cette

---

<sup>1</sup> L'action collective est définie ici comme « l'ensemble des comportements d'engagement, de mobilisation, de représentation et de négociation par lesquels sont constitués les intérêts sociaux, et par lesquels s'exerce leur influence politique » (Balme et al., 2002 : 27).

<sup>2</sup> Nous reprenons ici les termes de Pierre Favre, qui présente l'activité gouvernementale sous forme de fer à cheval, le premier pôle étant celui de l'activité gouvernementale ordinaire, et le second, celui de l'activité gouvernementale en temps de crise (2005 : 288).

hypothèse de recherche. Ainsi, les postures de recherche propres aux spécialistes de l'action publique et des mobilisations ont conduit au développement de questions de recherche, d'objets et de méthodologies ne permettant souvent pas d'appréhender de manière satisfaisante l'évolution des relations entre challengers et politiques publiques, et leurs effets structurants sur les logiques de recomposition de l'action publique dans les États européens. La question des challengers est bien abordée par l'analyse des politiques publiques. Mais elle vise principalement à rendre compte de la manière dont des acteurs dotés de compétences et de ressources institutionnalisées, par le biais du recours à l'expertise ou de leur capacité à se mobiliser, selon des formes différenciées et à différents échelons d'action publique, parviennent à influencer la redéfinition d'un problème public, son traitement ou encore sa mise en œuvre. De la même manière, la sociologie des mobilisations aborde la question des effets des activités de protestation pilotées par les challengers de l'action publique, mais elle s'est principalement limitée à développer puis à préciser toute une batterie d'indicateurs de mesure des impacts obtenus dans le court terme par une vague de mobilisations sur un projet ou une mesure spécifique.

Plusieurs propositions récentes ont néanmoins contribué à l'élaboration d'agendas de recherche visant à rendre compte des phénomènes décrits précédemment. Deux dimensions ont été explorées à cette occasion : d'une part, l'impact de ces mobilisations centrées sur les *policy outcomes* sur l'action publique et ses formes de production ; et d'autre part, l'impact de la banalisation de ce type de mobilisations sur les dynamiques de l'action collective. La majorité de ces travaux partage des terrains empiriques centrés sur des mobilisations territorialisées ; Mais les propositions que formulent ces auteurs s'inscrivent aussi dans une réflexion critique sur la nature de ces groupes, soit pour s'interroger sur les fondements de leur légitimité à participer au processus décisionnel (représentativité politique ou expertise), soit pour déplorer l'existence de freins internes (intérêts particularistes, absence de solidarité) à la constitution d'un mouvement social.

Cet article constitue une première tentative, non exhaustive, de défrichage de cette littérature pour identifier les travaux ayant proposé de résoudre les limites propres à ces deux postures de recherche afin de rendre compte des phénomènes observés empiriquement<sup>3</sup>. Nous montrerons dans un premier temps que la multiplication et la diversification des relations entre les politiques publiques et leurs challengers a contribué à accroître l'interdépendance entre acteurs institutionnels et non institutionnels, et ainsi à remettre en cause les démarches traditionnellement développées par l'analyse de l'action publique et des mobilisations. Nous procéderons dans un deuxième temps à l'analyse critique des catégories visant à rendre compte des effets propres au contexte politique et institutionnel sur les dynamiques de l'action collective : ces catégories, comme par exemple la structure d'opportunité politique, freinent la prise en compte de leurs effets structurants sur les logiques de recomposition de l'action publique. Dans un troisième temps, nous nous pencherons sur le caractère disjoint des temporalités propres aux dynamiques de l'action collective et aux logiques de recomposition de l'action publique. Nous développerons à cette occasion une série de propositions pour analyser les effets structurants des logiques d'action collective initiées par ces challengers sur la recomposition de l'action publique.

---

<sup>3</sup> Une version antérieure de cet article a été présentée en introduction à l'atelier « Penser l'articulation entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'action collective » que les deux auteures ont organisé dans le cadre du 9<sup>e</sup> congrès de l'AFSP à Toulouse en septembre 2007. Nous souhaitons remercier Yannick Barthe, Patrick Le Galès et Pierre Muller pour leur lecture attentive et critique de cette version antérieure. Nous restons néanmoins les seules responsables des réflexions développées dans cet article.

## *1. QUI PRODUIT L'ACTION PUBLIQUE ? QUI LA CONTESTE ? LES LIMITES D'UNE ATTRIBUTION A PRIORI DE RÔLES*

La multiplication et la diversification des acteurs participant à l'élaboration de l'action publique dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples<sup>4</sup> conduisent à réinterroger les frontières traditionnellement tracées entre les *policy insiders* et les *policy outsiders*. Cette distinction a une utilité descriptive, puisqu'elle distingue les groupes qui participent à la fabrique de l'action publique, pour certains au terme de mobilisations réussies, et ceux qui en sont exclus. Mais elle permet aussi de tracer des frontières disciplinaires, entre la sociologie des mobilisations dont l'objet d'étude par excellence sont les *policy outsiders* ou les « sans pouvoir » dont la seule ressource politique est la protestation (Lipsky, 1965), tandis que l'analyse des politiques publiques se concentre en général sur l'étude des *policy insiders*, disqualifiant les précédents au nom de leur faible degré de représentativité ou de leurs motivations égoïstes et particularistes. Mais surtout, cette distinction attribue *a priori* des rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs challengers. Les phénomènes empiriques observés font au contraire état d'un brouillage des frontières, montrant ainsi les limites de cette distinction.

Depuis une vingtaine d'années, les acteurs et les intérêts participant à la production de l'action publique se sont multipliés et diversifiés. Ce double phénomène s'explique, sur une échelle verticale, par des transferts de compétences politiques, administratives et financières à des échelons sub-nationaux déjà existants ou créés à cette occasion, en France, en Espagne, en Italie, et au Royaume-Uni notamment, ainsi que par le processus d'intégration européenne. Les collectivités territoriales ont ainsi acquis des compétences dans un nombre croissant de domaines de politique publique. La Commission européenne, en faisant de ces échelons infranationaux des interlocuteurs incontournables de la politique régionale européenne, et en particulier de sa politique de cohésion économique et sociale, a accéléré et structuré le processus de recomposition de l'équilibre des pouvoirs au sein des États membres (Ferrera, 2005). De plus, les dynamiques de la compétition électorale incitent fortement les collectivités à intervenir, aussi bien dans les situations de conflits locaux que dans la gestion des demandes « ordinaires » des acteurs privés ou issus de la société civile, quitte à les susciter dans le cadre d'interventions hors compétences (Vitale, 2007).

Avec le renforcement des échelons de gouvernement sub-nationaux, les groupes issus de la société civile gagnent ainsi des opportunités supplémentaires de participer à la fabrique de l'action publique. Les acteurs participant à son élaboration se sont par conséquent aussi diversifiés sur une échelle horizontale. Cela pose la question de l'intégration des intérêts par les différentes collectivités territoriales et de dynamiques différenciées de production de l'action publique. Un certain nombre de travaux montrent que l'émergence au niveau local d'un espace d'interdépendance et d'action collective entre les participants au processus de l'action publique est variable selon les territoires (adapté de Balme, 1997 : 180). La territorialisation des formes d'action publiques et de leur modalité d'élaboration dépendent de la capacité des acteurs locaux à fédérer les intérêts et les ressources locales, c'est-à-dire de leur capacité à s'emparer des opportunités ouvertes par les processus de décentralisation et de l'intégration européenne pour modifier petit à petit leurs relations avec l'État et ses représentants<sup>5</sup>. La frontière entre *policy insiders* et *policy outsiders* varie donc d'un territoire à l'autre. Mais la capacité différentielle des collectivités territoriales à intégrer les intérêts locaux n'est pas la seule explication aux

<sup>4</sup> À la suite de Marks et al. (1996), la gouvernance à niveaux multiples se traduit par un pouvoir de décision partagé entre plusieurs niveaux et non monopolisé par les gouvernements nationaux ; par une prise de décision collective qui implique une perte de pouvoir significative pour ces mêmes gouvernements ; et enfin par l'interconnexion entre les arènes politiques nationales, infra- et supranationales.

<sup>5</sup> Sur les difficultés liées à la définition de cette notion, voir Faure (2004) et Faure, Négrier (2007).

déplacements de cette frontière selon les territoires. Les conflits en termes de légitimité politique entre les différents échelons de gouvernement, entre l'État et les collectivités aussi bien qu'entre les collectivités elles-mêmes, qui se sont renforcés depuis la décentralisation, en sont une deuxième source. Selon la capacité des échelons de gouvernement infranationaux à revendiquer la mise en place de canaux d'accès à l'élaboration des politiques publiques nationales, demande qui se cristallise en particulier lors de la négociation des contrats de plan État-région, et des mesures concernant la création ou la modernisation d'équipements collectifs ou d'infrastructure de transport (Loughlin, 2007 : 182-202), les acteurs participant à l'élaboration des politiques publiques ne sont pas les mêmes.

Dans ce contexte, un certain nombre de travaux récents ont mis en évidence les limites des frontières traditionnellement tracées entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* pour analyser les phénomènes observés empiriquement. S'appuyant sur l'étude des mobilisations autour d'un projet de ligne à haute tension dans la vallée du Luron, Olivier Fillieule montre ainsi que la multiplication et la diversification des acteurs des politiques publiques et de leurs challengers rendent inadéquates les distinctions dichotomiques entre les *insiders* et les *outsiders*, entre les challengers et les élites, et plus généralement entre la société civile et l'État pour penser l'élaboration de l'action publique (2003 : 306). Cet auteur défend l'idée selon laquelle l'acteur « État » doit être désagrégé en un groupe d'acteurs publics composé d'administrations centrales, de collectivités territoriales, d'élus nationaux, etc. dont les objectifs et stratégies ne se recoupent pas nécessairement. L'analyse combinée des dynamiques de l'action collective et des stratégies mises en œuvre par les acteurs publics dans le cadre du conflit permet de rendre compte de la manière dont ces challengers influencent la redéfinition des règles du jeu politique au niveau local. Olivier Fillieule montre ainsi empiriquement, comme l'avait aussi fait Jacques Lolive à partir de ses travaux sur les contestations du tracé du TGV Méditerranée, que le conflit peut conduire à la constitution de configuration d'alliances hétérogènes entre challengers des politiques publiques et acteurs publics pour défendre une solution alternative à celle proposée par le porteur de projet (1999). D'une manière plus générale, l'évolution des politiques de l'environnement, du risque ou de la santé ont été rythmées par la constitution de coalitions d'acteurs hétérogènes, associant un ministère ou l'une de ses directions générales à des groupes issus de la société civile contre les projets portés ou soutenus par une autre direction générale du même ministère ou par les ministères de l'industrie, des transports et de l'équipement (Lascoumes, 1994 ; Borraz, 2008 ; Borraz, Gilbert, 2008).

L'attribution *a priori* de rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs challengers dans les travaux des deux sous-disciplines peut ainsi masquer les dynamiques particulières des interactions entre les acteurs des politiques publiques et de leurs challengers, qui permet pourtant au final de rendre compte de la forme prise par l'action publique. Le cadre d'analyse dominant des relations entre les politiques publiques et leurs challengers est ainsi remis en question. Ce cadre reposait sur un modèle du type : action (des mobilisations) – réaction (plus ou moins forte, de différents ordres, de l'État, conçu comme un acteur homogène). Dans ce modèle, chaque groupe d'acteurs se voit donc *a priori* attribuer un rôle, de challengers pour les groupes à l'origine des activités de protestation, et de destinataire des revendications ou des demandes portant sur des politiques publiques pour l'État. Dans ce contexte, Sydney Tarrow et Charles Tilly, dans leur ouvrage récent sur la *Contentious Politics* (2007), ouvrent une voie intéressante pour penser sur le plan analytique l'absence d'attribution de rôles *a priori* aux acteurs des politiques publiques et à leurs challengers. Ces deux auteurs soulignent en effet que l'État n'est pas le seul destinataire de l'action collective (voir aussi Burstein, et al., 1995), et que des acteurs publics peuvent aussi s'allier à des challengers des politiques publiques pour exprimer des demandes destinées à un autre acteur public. On peut ainsi comprendre de leur analyse qu'il y a interaction entre des acteurs publics et des acteurs issus de la société civile dès lors qu'au moins un acteur public est impliqué dans la mobilisation, en tant que destinataire des demandes ou des revendications, en tant qu'émetteur de ces demandes ou en tant que tiers

impliqué par d'autres acteurs, publics ou non-publics. De ce point de vue ainsi, aucune assignation de rôle n'est décidée *a priori* par le cadre même de l'analyse, mais c'est à cette dernière, par l'examen de la mobilisation, de les étudier.

Bien que tous ces travaux partagent une même volonté de remettre en cause les frontières traditionnelles entre les politiques publiques et leurs challengers, aucun ne place au cœur de l'analyse la question des mécanismes à travers lesquels des *policy outsiders* deviennent des *policy insiders*, pleinement intégrés au processus d'élaboration des politiques publiques, de mise sur agenda ou à la prise de décision. À cet égard, Graeme Hayes propose, dans son ouvrage *Environmental Protest and the State in France* (2002), une perspective stimulante pour appréhender, sur le plan empirique et analytique, une dimension de ce problème. En s'appuyant sur une étude comparée de deux mobilisations environnementales (protection de la Loire et Tunnel du Somport) dans deux secteurs d'action publique distincts (eau et transport routier), il montre comment, dans un contexte de fragilisation des rapports de force internes à un réseau de politique publique et au cours du processus de redéfinition des normes qui s'ensuit, des acteurs précédemment considérés comme marginaux peuvent atteindre progressivement un statut de *policy insider* (Hayes, 2002 : 57). L'approche comparative montre de ce point de vue les opportunités différenciées d'accès au processus décisionnel qu'offrent les politiques du transport routier et de l'eau, bien que les rapports de force intrasectoriels soient fragilisés dans les deux cas. Dans le cas de la protection de la Loire, l'enjeu porte sur la définition des modalités de mise en œuvre de la politique de l'eau, et plus précisément, sur la participation d'acteurs et d'intérêts territorialisés dont la stratégie se caractérise par le recours à des actions conventionnelles et par l'entrée en politique de leurs représentants sous l'étiquette du parti des Verts. Ce processus d'institutionnalisation des structures d'opposition pour participer à la mise en œuvre locale d'une politique publique constitue un mécanisme largement étudié de transformation de *policy outsiders* en *policy insiders* (Della Porta, Diani, 2006).

L'analyse des mobilisations autour du Tunnel du Somport montre en revanche les limites de ce mécanisme d'institutionnalisation, dès lors que l'on s'intéresse à la capacité d'acteurs et d'intérêts territorialisés à mettre en cause les formes de production de l'action publique à l'échelle nationale. Dans ce second cas, les acteurs publics sectoriels persistent dans leur stratégie d'endiguement des opposants dans la mesure où l'enjeu n'est pas de négocier les modalités locales de mise en œuvre de la politique du transport routier, mais de profiter de l'opportunité offerte par la création de réseaux européens de transport pour renforcer leur rôle de pilotage de cette politique publique. Dans ce contexte, le mécanisme de transformation de *policy outsiders* en *policy insiders* par institutionnalisation ne permet pas de rendre compte du phénomène observé. L'analyse de ces mobilisations montre en effet que ces challengers n'ont ni la capacité à élaborer une alternative au projet incriminé rassemblant une majorité des acteurs intéressés au projet, ni la capacité à initier une définition alternative du problème public auquel le projet était censé apporter une solution. Ceci conduit Graeme Hayes à développer en conclusion de son ouvrage une seconde hypothèse, selon laquelle l'adaptation de l'État aux challengers des politiques publiques constituerait un second mécanisme de transformation de *policy outsiders* en *policy insiders*. Il est possible de l'identifier dès lors que l'on s'attache à mettre en évidence leurs objectifs et stratégies propres. Si elle n'a pas été mise à l'épreuve par Graeme Hayes, cette hypothèse constitue de notre point de vue une piste féconde pour l'analyse des effets des mobilisations sur les politiques publiques et la formation de l'action publique sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie.

En dehors de cette perspective d'analyse, que peu de travaux ont déjà utilisée, deux autres types d'outils analytiques ont été développés pour penser les interdépendances entre les politiques publiques et leurs challengers. Le premier correspond à des notions qui décrivent le site, c'est-à-dire le lieu abstrait, où se rencontrent et sont mis en relations des acteurs au statut divers. C'est par exemple le cas de la notion de réseau, qui a été amplement investie par les spécialistes des politiques publiques (Marsh,

Rhodes, 1992 ; Le Galès, Thatcher, 1995) pour expliciter et évaluer la portée des phénomènes décrits précédemment : effritement des frontières entre secteur public et secteur privé, entre acteurs institutionnels et non-institutionnels, entre moyens d'action conventionnels et non-conventionnels dans un contexte de perte de centralité des États européens. Toutefois, cette dernière n'est pas pertinente pour l'analyse de certains domaines d'action publique, comme ceux des transports ou de l'énergie par exemple, qui se caractérisent par une forme très aboutie d'intégration des intérêts (Héritier et al., 1996).

La notion de forum, en décrivant comment les idées circulent, en étant reformulées, entre différents espaces sociaux, caractérisés par des règles qui leur sont propres et par des enjeux qui sont spécifiques, identifie pour sa part un canal d'influence sur l'action publique (Jobert, 1994 ; Fouilleux, 2000). Mais elle ne permet pas de saisir précisément le travail des challengers pour influencer la redéfinition de ces idées par les acteurs des politiques publiques. Sur ce point, les travaux sur la production d'expertise trouvent tout leur intérêt. Ils permettent en effet souvent d'identifier comment, autour d'un enjeu de politique publique circonscrit comme une maladie (Favre, 1992 ; Callon et al., 2001 ; Buton, 2005), une nuisance (Borraz, 2008), une activité (Boussaguet, 2007) ou encore le genre (Engeli, 2008 ; Lépinard, 2008), des groupes de challengers ou de profanes se lient avec des acteurs publics pour produire une expertise différenciée et tentent de la faire reconnaître comme pertinente par l'ensemble des acteurs concernés.

Le second type d'outil rassemble des notions dont l'objet est déterminé par la question de recherche. Au-delà de la diversité de contenu qui caractérise ces notions, leurs auteurs accordent une attention toute particulière au temps long, et aux effets structurants pour l'action publique de l'immixtion de tout un ensemble d'acteurs qui n'ont pas nécessairement été dominants, mais qui sont intervenus dans le processus étudié à un moment ou à un autre. C'est le cas de la notion de problème public, dont la définition est placée au centre des travaux que Chloé Vlassopoulou consacre aux politiques de lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce (2000). Cet objet de recherche situé au croisement entre *policies* et *politics* incite en effet à situer l'analyse très en amont de l'activité gouvernementale et à s'interroger sur les mécanismes de qualification d'une même situation - la pollution atmosphérique urbaine - comme étant problématique dans deux contextes institutionnels et politiques distincts. Dans une perspective similaire, mais centrée sur la mise en évidence des processus de réversibilité et d'irréversibilité, Yannick Barthe s'interroge sur le rôle structurant des logiques de politisation sur la « trajectoire sinueuse » du problème que constitue le traitement des déchets nucléaires (2003 : 475 ; voir aussi 2005). À cette occasion, il propose d'aller au-delà des travaux classiques sur la construction des problèmes publics et leur mise à l'agenda politique (par exemple Cobb, Elder, 1972 ; Kingdon, 1984) pour identifier les mécanismes à travers lesquels s'opère la mise à l'agenda et le traitement politique d'un problème public sur une période longue. Il met ainsi en évidence un mouvement de va-et-vient entre deux formes de problématisation, l'une technique et l'autre politique, dont la combinaison a structuré la mise à l'agenda du problème que constituent les déchets nucléaires puis son traitement politique.

Ces postures analytiques proposent ainsi de penser la multiplication, la diversification et l'interdépendance des acteurs participant à l'action publique. La surreprésentation de travaux consacrés à la politique de l'environnement, de la santé ou des risques, qui se caractérisent par un degré élevé de brouillage entre acteurs institutionnels et non institutionnels, explique peut-être l'attention portée au rôle des acteurs tandis que la question de l'évolution des arrangements institutionnels restait marginale. La seconde partie, centrée sur la prise en compte des effets structurants du contexte politique et institutionnel sur les dynamiques de l'action collective, a pour objet de s'attarder sur ce point.



## *2. LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS STRUCTURANTS DU CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL SUR LES DYNAMIQUES DE L'ACTION COLLECTIVE*

Lorsque l'on se donne pour objet de comprendre la fabrique de l'action publique, positionner l'analyse à l'échelle des acteurs, pour saisir les interactions entre les politiques publiques et les challengers des politiques publiques, est une démarche fructueuse. Toutefois, comme l'indiquent les travaux tant de sociologie de l'action publique que de sociologie des mobilisations, les acteurs sont toujours situés dans un certain environnement qui oriente les intérêts qu'ils défendent, les stratégies qu'ils adoptent et les résultats qu'ils obtiennent (Immergut, 1992 ; Eisinger, 1973). Prendre en compte cet environnement est donc déterminant pour comprendre comment les relations entre les acteurs des politiques publiques et leurs challengers concourent à l'élaboration de l'action publique. Trois dimensions constitutives de cet environnement paraissent particulièrement structurantes. À partir des travaux présentés en première partie, il apparaît que la présence et/ ou l'absence d'une ou plusieurs de ces dimensions permet de rendre compte des effets différenciés dans le temps et l'espace des relations qui se nouent entre les politiques publiques et leurs challengers sur les logiques de production de l'action publique.

L'un des outils les plus aboutis visant à rendre compte des influences du contexte institutionnel sur les mobilisations sociales et sur leurs effets est la structure des opportunités politiques. Initialement développée par Peter Eisinger dans un article consacré à l'étude de la relation entre le degré d'accès au processus décisionnel dans plusieurs villes américaines et le développement des émeutes survenues dans les années 1960 (1973), elle peut être définie ainsi : « *specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilisation, which facilitate the development of protest movements in some instances and constrain them in others* » (Kitschelt, 1986 : 58). Cette notion précise la nature des contraintes et des opportunités que présente la structure de l'État et du système politique pour le développement des mouvements sociaux, notamment en termes d'alliances avec des acteurs politiques. L'accent est mis en particulier sur la structure des alliances avec d'autres acteurs politiques et sociaux, la configuration des pouvoirs à gauche de l'échiquier politique, et la présence ou l'absence de partis de gauche dans le gouvernement pour expliquer l'évolution des dynamiques de l'action collective (Kriesi et al., 1995).

Sans entrer dans les débats qui agitent les spécialistes des mobilisations (della Porta, Diani, 2006 : 226-239) et des groupes d'intérêt (Grossman, Saurruger, 2006 : 92-105) sur le caractère heuristique de la notion de structure d'opportunité politique et des variables qui la composent, il nous semble que cette notion a contribué à cristalliser les frontières disciplinaires entre spécialistes de l'action publique et des mobilisations dans l'analyse de l'évolution des relations entre challengers et politiques publiques, et de leurs effets structurants sur les logiques de recomposition de l'action publique dans les États européens. Le premier effet concerne le désintérêt des spécialistes des mobilisations pour l'analyse des mobilisations centrées sur les produits de l'action publique ou *policy outcomes*, le second concerne la prise en compte des effets propres au territoire, et le troisième pointe les difficultés liées à la prise en compte des effets propres au secteur<sup>6</sup>.

Malgré le nombre croissant de mobilisations centrées sur les *policy outcomes*, peu de travaux de sociologie des mobilisations leur ont été consacrés. Ce faible intérêt s'explique en partie par le type de cause autour desquelles ces mobilisations ont été développées. Pour Mario Diani, elles ont une visée particulariste avant d'être universaliste, et leur recrudescence alimente un phénomène de « *protest without a movement* » (1999). Mesurées à l'aune de l'idéal-type que constituent les mouvements

<sup>6</sup> Nous laissons ici de côté la critique énoncée par Alberto Melucci (1988) sur le déterminisme structurel qu'implique une analyse en termes de structure d'opportunité politique.



sociaux des années 1970, ces mobilisations font piètre figure et leur analyse semble être peu stimulante du point de vue de la sociologie de l'action collective. La mobilisation ne constitue en effet que l'une des dimensions constitutives d'un mouvement social<sup>7</sup>, et dans le rapport de force qui caractérise les relations entre l'État et la société civile dans les sociétés contemporaines, la protestation se résumerait à l'existence d'un terreau contestataire permanent et mobilisable de façon sporadique, ou « *protest movement society* » (Tarrow, Meyer : 1998). Cette forme d'engagement a pour corollaire un faible degré de formalisation organisationnelle et une faible capacité à construire une identité collective qui transcende les intérêts particuliers et territorialisés. Ces deux lacunes placent ainsi ces groupes dans une situation de vulnérabilité face aux stratégies de cooptation, d'instrumentalisation ou de fragmentation mises en œuvre par les pouvoirs publics pour contrer leurs offensives. On pourrait d'ailleurs pousser la critique énoncée par Mario Diani jusqu'à s'interroger sur la légitimité de ces groupes à être pleinement intégrés au processus décisionnel alors que le nombre de personnes affiliées de façon permanente reste faible et que leur représentativité n'est pas assurée (Vitale, 2007).

Du fait des doutes exprimés par certains chercheurs quant à l'intérêt de ces mobilisations pour la sociologie des mobilisations, la majorité des travaux consacrés à l'analyse des effets produits sur les politiques publiques ont concerné d'autres types de mobilisations, comme celles s'inscrivant dans le cadre d'un mouvement social plus large et n'ayant pas directement pour objet d'agir sur les politiques publiques et les formes de production de l'action publique. Ce faisant, ils se sont principalement interrogés, d'une part, sur les effets différenciés des dynamiques de l'action collective (type d'organisation, de ressources, choix et combinaison des répertoires d'action, dimension identitaire, etc.) sur les *policy outcomes*; et d'autre part sur les effets structurants du contexte politique et institutionnel dans lequel s'inscrivaient ces mobilisations sur les dynamiques de l'action collective<sup>8</sup>. À la suite des travaux de Lipsky (1965), ces auteurs ont en effet considéré que les mobilisations centrées sur les *policy outcomes* manquaient de ressources internes suffisantes pour provoquer des changements politiques et sociaux sans support externe. Ils ont alors centré leur analyse sur les caractéristiques propres des systèmes politiques et institutionnels concernés, et plus particulièrement de l'environnement politique (Schumaker, 1975) dans lesquels s'inscrivaient les mobilisations, pour expliquer le développement plus ou moins rapide d'acteurs non-institutionnalisés et leurs effets structurants sur les produits de la mobilisation (Della Porta, Diani, 2006 : 9-10).

Les tentatives visant à prendre en compte la dimension territoriale des dynamiques de l'action collective ont en premier lieu nourri la réflexion engagée sur la nature des groupes engagés dans des mobilisations centrées sur les *policy outcomes*. En revanche, ils présentent un intérêt plus limité du point de vue de la prise en compte des différents échelons territoriaux constitutifs d'un système de gouvernance à niveaux multiples. Les travaux de Manuel Castells en particulier, et de sociologie urbaine d'une manière plus générale, ont placé la dimension territoriale de ces mobilisations au cœur de leur analyse (1983)<sup>9</sup>. Le problème que posent ces recherches qui privilégient une entrée par le territoire est d'avoir négligé les dynamiques de l'action collective, en particulier le fait que leur caractère fragmenté et territorialisé rend ces groupes de challengers dépendants de leur cause et peu disposés à nouer des alliances (IJURR, 2006 : 189-223).

Puis dans un deuxième temps, prenant acte de la multiplication des mobilisations centrées sur les politiques publiques locales, certains auteurs

---

<sup>7</sup> "Social movements as (1) informal networks, based (2) on shared beliefs and solidarity, which mobilize about (3) conflictual issues, through (4) the frequent use of various forms of protest" (Della Porta, Diani, 2006 : 16).

<sup>8</sup> Un autre champ d'étude s'est développé autour des travaux de Gamson (1990) pour analyser cette double question du point de vue du recours à des formes d'action directes et violentes. Cette question n'étant pas centrale du point de vue de l'objet considéré dans cet article, elle n'est pas développée.

<sup>9</sup> L'évolution des relations entre les groupes issus de la société civile, les pouvoirs publics et la population locale a été particulièrement étudiée en milieu urbain, où les mobilisations de ce type ont été historiquement prédominantes (Pickvance, 1995 : 198-199).

se sont interrogés sur les relations entretenues par ces groupes avec les pouvoirs publics locaux<sup>10</sup>. Pour ce faire, ils ont transposé l'agenda de recherche qui s'était développé autour de la notion de structure d'opportunité politique au niveau local pour identifier les dynamiques de l'action collective et proposer une typologie de groupes « intéressés » en fonction des bases de l'identité collective, de la forme d'organisation privilégiée et des répertoires d'action mobilisés (Della Porta, Andretta, 2002)<sup>11</sup>. Cette démarche a ainsi permis de dépasser une analyse de ces mobilisations en termes de NIMBY pour s'attacher à préciser la nature de ces groupes engagés dans des mobilisations ayant pour objet de protéger leur cadre de vie contre une agression imposée de l'extérieur au nom de l'intérêt général ou du marché<sup>12</sup>. En revanche, cette démarche ne permet pas de saisir de manière plus complète la structure d'opportunité politique des mobilisations dans un contexte d'interdépendance des échelons de gouvernement. Elle méconnaît en effet les effets combinés de l'imbrication des différents échelons territoriaux où s'organise la mobilisation dans le cadre d'une même campagne de protestation.

L'exemple de l'étude consacrée par Gianni Piazza et Donatella Della Porta aux mobilisations contre le projet de train à grande vitesse entre Lyon et Turin permet d'illustrer cet écueil (2006). Leur analyse est en effet centrée sur les effets du rapport au territoire sur les dynamiques de l'action collective. Ainsi, les caractéristiques de la structure d'opportunité politique dans le Val di Susa, et plus particulièrement la forte dimension identitaire de ces mobilisations qui reposent sur un rapport au territoire spécifique, permettent de rendre compte du processus de montée en généralité autour d'une cause universaliste. Celle-ci permet d'intéresser à leur cause des acteurs présents à l'échelon régional, comme par exemple des élus locaux, des collectivités territoriales ou encore des associations environnementales<sup>13</sup>. En revanche, la dimension nationale, et potentiellement aussi européenne, de ces grands projets d'infrastructure, et leur caractère structurant pour la mobilisation de l'ensemble des groupes et des intérêts concernés par ce projet ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie. Cette limite a déjà été évoquée au sujet de l'analyse consacrée par Graeme Hayes à la recomposition de la politique française du transport routier (2002 : *op. cit.*) par comparaison avec les dynamiques observées dans le cadre de la politique de l'eau. Dans son travail sur les mobilisations contre le développement des aéroports, Charlotte Halpern montre que les groupes contestant de grands projets d'infrastructure prennent acte dans leur mobilisation de l'imbrication des échelles territoriales et des niveaux de gouvernement concernés (2006). Une des conditions de succès de ces groupes pour bloquer le processus décisionnel est de s'adresser aux acteurs nationaux et non pas uniquement locaux. Sans la prise en compte de l'ensemble des échelons de gouvernement constitutifs de la structure d'opportunité et de leurs effets structurants pour les dynamiques de l'action collective, l'analyse des conflits autour de l'extension d'aéroports aurait été partielle. Elle n'aurait pas permis de s'interroger sur les effets de ces mobilisations sur les formes de production de l'action publique en matière de planification aéroportuaire aux niveaux national et européen.

La troisième critique énoncée à l'encontre de la notion de structure d'opportunité politique concerne la mise en évidence des spécificités liées à l'analyse d'un secteur de politique publique (Duyvendack, Giugni, 1995 ; Hayes, 2002). Dans certains cas en effet, l'approche par les politiques publiques permet d'envisager le secteur

<sup>10</sup> Voir notamment l'ouvrage collectif dirigé par Donatella Della Porta sur démocratie participative et politiques publiques locales (2005), et d'une manière plus générale les travaux récents de politistes italiens, à la fois spécialistes de l'action publique (par exemple Bobbio, 1996 ; Vitale, 2007) et des mouvements sociaux (Della Porta, Diani, *op. cit.*).

<sup>11</sup> Ils distinguent quatre types de groupes « intéressés » : secteur associatif / volontariat, groupes d'intérêt public, comités de citoyens, scène alternative.

<sup>12</sup> Le syndrome NIMBY ou "*Not In My BackYard*" met en exergue le caractère égoïste et particulariste des revendications centrées sur les *policy outcomes* (Jobert, 1998 : 72).

<sup>13</sup> Les travaux consacrés à l'émergence d'une « nouvelle culture du territoire » en Catalogne identifient un processus similaire (Alfama i Guillén et al., 2007).

d'action publique comme principale variable explicative des dynamiques de l'action collective, tandis que les variables propres à la structure de l'État (fort vs. faible) et à la configuration des pouvoirs dans le système décisionnel (ouvert vs. fermé) interviennent au titre de variables intermédiaires (Kriesi et al., 1995). Ceci semble particulièrement pertinent dans le cas de domaines d'action publique dans lesquels, malgré les processus de multiplication et de diversification des acteurs et des intérêts précédemment décrits, les configurations d'acteurs restent caractérisées par une forme très aboutie d'intégration des intérêts (Héritier et al., *op. cit.*). En revanche, dans le cas de domaines d'action publique récents et dont les frontières ont longtemps été contestées, comme par exemple les politiques de l'environnement et de la ville, cette notion ne permet pas de rendre compte des formes de production de l'action publique<sup>14</sup>.

L'analyse de l'évolution sur le long terme (1950-2000) et dans une perspective comparée des mobilisations anti-aéroportuaires à Paris et à Berlin montre ainsi les effets limités de ces groupes issus de la société civile sur les formes et les structures de la décision publique sur les aéroports d'envergure internationale (Halpern, 2008). Plus précisément, au cours de la période considérée, ces groupes sont devenus des acteurs incontournables de ces processus décisionnels, mais n'en sont pas moins restés des *outsiders* des formes de production de l'action publique dans le secteur de l'aviation civile. Ce résultat s'explique en partie par le développement de stratégies de cooptation par les acteurs du transport aérien, caractérisées par l'introduction à titre préventif ou curatif de dispositifs de protection de l'environnement et d'insertion économique et sociale de ces infrastructures dans leurs territoires environnants. Ces mobilisations ont ainsi accéléré l'entrée des élus locaux dans les dispositifs de gestion des mesures de lutte contre le bruit. Les groupes issus de la société civile ont parfois obtenu d'y siéger, mais leur impact sur la gestion et la planification aéroportuaire est resté limité, de telle sorte que leur présence dans ces instances a eu pour principale conséquence de limiter le recours au répertoire de la consultation dans le cadre de conflits ultérieurs.

Mais les caractéristiques internes des mobilisations anti-aéroportuaires expliquent aussi leur nature intermittente, et l'absence de développement d'un mouvement social autonome et d'une capacité d'expertise propre. Elles ont exacerbé le caractère localiste de ces mobilisations et constitué un frein au développement d'une action coordonnée à l'échelle nationale. Cependant, au-delà des stratégies mobilisées par les acteurs sectoriels et les challengers de la politique de planification aéroportuaire, le conflit a surtout été soumis à un « effet-secteur ». Les caractéristiques des secteurs de l'aviation civile français et allemand ont limité les opportunités d'accès de ces *outsiders* au processus décisionnel, malgré les canaux d'accès ouverts par le contexte politique et par l'introduction de dispositifs spécifiques d'intégration des acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure de transport. L'approche comparative permet de ce point de vue de mettre en évidence le rôle structurant des formes de représentation et d'intégration des intérêts à l'échelle nationale et régionale.

Deux observations peuvent être tirées de ce résultat<sup>15</sup>. Premièrement, les effets propres au contexte politique et institutionnel national et local interviennent ici au titre de variable intermédiaire sur l'évolution des relations entre les

---

<sup>14</sup> Cela a par exemple conduit Chloé Vlassopoulou à développer une analyse critique de l'approche par les politiques publiques et de l'effet-secteur dans son analyse des politiques de lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce (2000 : 135).

<sup>15</sup> Ce résultat infirme aussi l'hypothèse proposée par Graeme Hayes pour expliquer le passage du statut de *policy outsider* à celui de *policy insider*. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de l'article, il suggère en effet qu'à l'occasion d'une fragilisation des rapports de force internes à un réseau de politique publique et au cours du processus de redéfinition des normes qui s'en suit, des acteurs précédemment considérés comme marginaux peuvent atteindre progressivement un statut de *policy insider* (Hayes, *op. cit.*). L'analyse des décisions sur les aéroports d'envergure internationale montre au contraire la capacité de certains *policy insiders* à investir les canaux d'accès ouverts par les opposants pour promouvoir la redéfinition des arrangements institutionnels intra-sectoriels.

formes de production de l'action publique et les dynamiques de l'action collective. Plus concrètement, ce n'est pas la structure fédérale ou centralisée du système politique et institutionnel qui explique l'impact limité des mobilisations sur la décision publique en matière de planification aéroportuaire : ce sont les formes de production de l'action publique dans le secteur du transport aérien. Les spécificités du contexte politique et institutionnel expliquent en revanche les différences observées en termes de mécanismes de recomposition de l'action publique et des dynamiques de l'action collective.

Deuxièmement, ce résultat permet de montrer que la tentative de deux spécialistes de l'action collective Jan Duyvendak et Marco Giugni, de développer une alternative à la notion de structure d'opportunité politique à partir de la notion de secteur n'est pas entièrement satisfaisante (1995). Leur approche est centrée sur le rôle des élites sectorielles et de leur attitude inclusive ou exclusive par rapport aux revendications émises par les groupes issus de la société civile. En cela, la tentative de ces deux auteurs vise avant tout à identifier une dimension supplémentaire du rôle structurant de la configuration des pouvoirs dans un système politique et institutionnel donné pour les dynamiques de l'action collective. Mais elle ne permet pas d'identifier les mécanismes par lesquels les élites sectorielles parviennent à maintenir un leadership sur leur secteur.

Lorsqu'elle est utilisée comme variable indépendante, la notion de structure d'opportunité politique permet d'identifier les variations des dynamiques de l'action collective et d'en expliquer les résultats sur les projets ou les décisions incriminées. En revanche, elle ne permet pas d'appréhender le caractère dynamique des relations entre les formes de production de l'action publique et les dynamiques de l'action collective, que ce soit dans le temps ou dans l'espace. Elle ne permet pas non plus la prise en compte des différents échelons territoriaux constitutifs d'un système de gouvernance à niveaux multiples. De ce point de vue, les propositions visant à intégrer les spécificités du contexte politique et institutionnel au titre de variable intermédiaire, en combinant les aspects institutionnels, territoriaux et sectoriels, apparaissent particulièrement stimulantes. En centrant l'analyse sur des objets situés à la croisée entre *policies* et *politics*, elles permettent de prendre en compte l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'action collective.

### ***3. LES EFFETS SUR L'ACTION PUBLIQUE DES MOBILISATIONS CENTRÉES SUR LES POLICY OUTCOMES : LES APPORTS D'UNE PERSPECTIVE TEMPORELLE DE LONGUE DURÉE.***

Dans l'introduction de cet article, nous avons identifié le caractère disjoint des temporalités propres aux dynamiques de l'action collective et aux logiques de recomposition de l'action publique comme la troisième limite à l'opérationnalisation de l'hypothèse selon laquelle une partie des logiques de recomposition de l'action publique est structurée par les formes de mobilisation de ces challengers. La question de la temporalité dans l'analyse des phénomènes politique s'inscrit dans une réflexion épistémologique en cours au sein de la science politique (voir notamment Laborier, 2003), et dont les enjeux dépassent largement l'objet de cet article. En revanche, notre tentative, non exhaustive, de défrichage de la littérature consacrée à l'évolution des relations entre les politiques publiques et leurs challengers, montre les limites qu'implique une temporalité courte, centrée sur la durée du conflit ou d'une vague de mobilisations, pour rendre compte de leurs effets sur les politiques publiques, et plus largement sur les formes de production de l'action publique.

La question des effets sur les politiques publiques des mobilisations centrées sur les *policy outcomes* sur, et plus largement leur rôle dans le changement politique et social, a été abordée par de nombreux auteurs spécialisés dans l'analyse des mouvements sociaux (Giugni et al, 1999 ; Giugni, 2004 : 1-16 ; Fillieule, 2003 ;

Della Porta, Diani, 2006 ; Tilly, Tarrow, 2007). Toutefois, ces tentatives n'ont pas apporté les fruits espérés. Deux remarques peuvent être formulées sur ce point.

L'approche privilégiée dans ces travaux repose en premier lieu sur une vision fonctionnaliste de l'État, appréhendé en grande partie à travers ses produits, c'est-à-dire ses politiques publiques (Schumaker, 1975). Cette perspective, largement influencée par l'approche séquentielle et linéaire de l'action publique (Jones, 1977), induit une vision statique et rationnelle du développement des politiques publiques. En effet, bien qu'elle ait nourri la contestation du rôle central des autorités publiques dans la production de l'action publique et permis de rendre compte de la complexité du processus de développement des politiques publiques (Muller, 2006), cette approche ne permet pas d'appréhender la nature parfois chaotique du processus de production et de mise en œuvre de l'action publique. Ceci peut être illustré par la lecture critique de l'ouvrage consacré par Marco Giugni aux effets des mouvements pacifiste, environnemental et antinucléaire sur les politiques publiques dans une perspective comparée (États-Unis, Italie, Suisse) (2004). Cet ouvrage récent se confronte directement à la question et mérite de ce point de vue une attention particulière<sup>16</sup>. Dans cet ouvrage, il développe une conception de l'État et de l'action publique qui pose frontalement la question des effets des mobilisations sur l'action publique. Cette posture explique des résultats décevants, eut égard aux objectifs affichés par l'auteur. Il entend en effet souligner les limites de la notion de structure d'opportunité politique, et plus particulièrement des variables relatives à la structure des alliances, dans l'identification des effets des mobilisations sur ces politiques publiques (2004 : 187-188). Pour y remédier, Marco Giugni propose de mesurer les effets des mouvements sociaux non pas du point de vue des dynamiques de l'action collective, mais du point de vue du changement des politiques publiques incriminées, afin d'inclure les effets propres au type de politique publique<sup>17</sup> et à l'imbrication des territoires dans des États de type fédéral. Son ambition est ainsi de proposer une généralisation de son cadre explicatif malgré la forte dépendance de son objet à des combinaisons historiques et contingentes. Plus concrètement, il procède à l'analyse combinée de l'évolution sur le long terme (1975-1999) des mobilisations (*protest event analysis*) et des dépenses publiques fédérales et régionales dans les domaines de la protection de l'environnement, de la défense et de la production d'énergie. Ces dernières sont donc utilisées comme indicateur de mesure des effets des mobilisations sur les politiques publiques.

Les conclusions qu'il développe sont déterminantes en ce qui concerne l'analyse des dynamiques de l'action collective, dans la mesure où il met en évidence un effet combiné (*joint effect model*) de la structure d'opportunité politique et de l'opinion publique sur les résultats obtenus par les mouvements sociaux. Mais du point de vue des effets de ces mouvements sur les politiques publiques et plus particulièrement sur les formes de l'action publique, les apports de ce travail apparaissent plus discutables. En effet, malgré le remarquable travail de délimitation d'un agenda de recherche autonome et cohérent, les modalités de son opérationnalisation (outillage analytique, méthode d'enquête, choix des terrains) ne sont pas à la hauteur des ambitions théoriques affichées. Plus précisément, si ces choix méthodologiques lui permettent de se positionner par rapport à son propre champ scientifique, en apportant sa pierre à la longue liste des travaux ayant développé et précisé la notion de structure d'opportunité politique et ses effets structurants pour l'action collective, ils bloquent toute perspective de réponse satisfaisante à la question des effets des mobilisations sur les formes de production de l'action publique. Comme le souligne l'auteur lui-même, le changement de politiques publiques résulte de phénomènes complexes que les seules dépenses publiques ne permettent de saisir que très partiellement, dans la mesure où elles ne disent rien sur les effets structurels, c'est-à-dire sur la transformation des arrangements institutionnels qui caractérisent les formes de production de l'action publique dans les secteurs considérés (2004 : 229).

<sup>16</sup> Voir également Giugni (2001).

<sup>17</sup> Il renvoie ici à la typologie de Lowi (1964) et non à la notion de secteur, dont il avait exploré les apports dans un travail plus ancien (Duyvendack, Giugni, *op. cit.*).

Ceci rejoint les critiques énoncées par l'analyse des politiques publiques à l'encontre d'une approche séquentielle et linéaire de l'action publique. Ainsi, les travaux consacrés à la construction des problèmes sociaux (Kingdon, 1984), à la mise sur agenda (Cobb, Elder, 1972 ; Padoleau, 1982 ; Favre, 1992) ou encore à la mise en œuvre des politiques publiques (Pressmann, Wildawsky, 1984) ont montré que les mobilisations politiques et sociales produisaient des effets structurants pour l'action publique, même s'ils ne s'intéressaient pas aux mécanismes à travers lesquels ces effets opéraient (Barthe, *op. cit.*). Leurs conclusions, ainsi que les résultats obtenus par Marco Giugni et d'autres spécialistes des mouvements sociaux, incitent à mettre l'accent non pas sur le changement *de* politiques publiques, mais plutôt sur les changements *dans* les politiques publiques pour identifier les mécanismes de recomposition des formes de production et de mise en œuvre de l'action publique, comme par exemple les mécanismes d'institutionnalisation, que nous avons déjà évoqué, d'hybridation ou encore d'apprentissage collectifs et individuels (Hassenteufel, Fontaine, 2002 ; Lascoumes, Le Galès, 2007).

Loin de ne constituer qu'une subtilité sémantique, cette distinction introduit une vision alternative du rôle de l'État : producteur monopolistique de l'action publique dans le premier cas, acteur et à l'origine de procédures qui encadrent la participation d'une pluralité d'acteurs à la production de l'action publique dans le second. Cette approche du processus de formation de l'action publique évite l'écueil de la décision considérée comme un acte isolé ou comme un « grand » moment de choix unique. Elle invite en outre à élargir le cercle des acteurs considérés à l'ensemble des acteurs qui associent leur destin à celui de la politique publique ou du projet considéré et ce quelles que soient leurs ressources (Urfalino, 1996), comme nous l'avons suggéré dans la première partie de cet article. Elle permet enfin d'insister sur le rôle du secteur et des différents échelons de gouvernement dans l'explication des dynamiques de l'action publique, comme nous l'avons suggéré dans la deuxième partie.

Ceci nous conduit à énoncer une seconde remarque au sujet de la question du temps, dont la prise en compte apparaît déterminante pour identifier les mécanismes de changement *dans* les politiques publiques. Visant à expliquer le succès ou l'échec des mobilisations, la majeure partie des travaux organisés autour de la notion de structure d'opportunité politique tend à figer dans le temps les relations entre les groupes issus de la société civile et le système politique et institutionnel. William Gamson (1990) définit la notion de succès d'une mobilisation, qui recouvre deux acceptations possibles. Il s'agit, d'une part, de la reconnaissance par les publics visés par les mobilisations de la légitimité des groupes protestataires à représenter la cause et les intérêts qu'ils défendent. Il s'agit, d'autre part, de l'octroi de bénéfices et de nouveaux avantages pour les groupes engagés dans des activités de protestation à l'issue de leur mobilisation. Plusieurs problèmes liés à l'utilisation de cette notion ont été identifiés par certains spécialistes de l'action collective. Ainsi, elle tend à surestimer l'intentionnalité des participants et la rationalité des groupes engagés dans des activités de protestation : or la plupart de leurs effets sont souvent inattendus et non liés à leurs revendications initiales (Tilly, 1999 : 268). Elle contribue aussi à véhiculer l'idée selon laquelle ces groupes seraient homogènes, alors qu'ils se caractérisent surtout par d'importantes divergences sur les objectifs à poursuivre (Giugni, 2004 : 19-35). Enfin, on pourrait ajouter les difficultés liées au caractère subjectif de cette terminologie.

Mais les travers liés à l'utilisation des notions de « succès » et « d'échec », du point de vue de l'objet considéré dans cet article, sont avant tout liés à la prise en compte d'une temporalité de courte durée. Réduite à la durée du conflit ou à la vague de mobilisations, cette perspective temporelle de courte durée ne permet pas de considérer les effets à plus long terme des mobilisations sur les formes de production de l'action publique. La réintégration du temps long permet *a contrario* de relativiser les notions de « succès » et « d'échec » des mobilisations. Étudier leurs effets sur les formes de production de l'action publique conduit en effet à analyser sur une vingtaine d'années au minimum les mécanismes de déstabilisation et de stabilisation d'un équilibre entre

représentations, systèmes d'acteurs et institutions. En effet, l'éclatement d'un conflit survient parfois au terme d'un long processus de cristallisation des intérêts, des pratiques et des attentes. D'autre part, l'éclatement d'un conflit peut aussi être assimilé à un choc exogène susceptible d'accélérer le rythme de changement de l'action publique (Stone Sweet et al., 2001). Dans cette perspective, les mobilisations issues de la société civile peuvent influencer les paramètres d'un changement de l'action publique en cours<sup>18</sup>.

L'exemple des dispositifs de concertation introduits dans le cadre des mobilisations contre le développement des aéroports de Paris Charles de Gaulle et Berlin – Schönefeld permet d'illustrer la pertinence d'une approche diachronique pour appréhender les effets des mobilisations sur la production de l'action publique (Halpern, *op. cit.*). Plus concrètement, ces espaces de dialogue sont perçus au départ par l'ensemble de ces acteurs comme un vecteur privilégié de représentation et de défense de leurs intérêts. En fonction des caractéristiques propres à ces dispositifs, les modalités de leur implication varient en fonction des bénéfices escomptés. Ils déterminent également la poursuite en parallèle de stratégies différenciées de représentation et de défense de leurs intérêts, comme par exemple le recours à l'expertise et le lobbying pour les acteurs du transport aérien, et la protestation et la judiciarisation pour leurs challengers. Ceci explique que chacun de ces dispositifs ait produit des effets distincts, qui se sont intégrés à leur tour dans l'héritage institutionnel propre à ces secteurs d'action publique. Le premier type d'effets se mesure au regard des objectifs assignés par les pouvoirs publics : élaborer une solution négociée vs. informer les populations et communes riveraines. Un second type d'effet résulte de la capacité de ces dispositifs à canaliser l'ensemble des mobilisations autour de ces projets et à freiner le recours en parallèle à d'autres canaux d'accès au processus décisionnel. De ce point de vue, malgré les divergences observées en termes de production d'une solution commune, ces deux dispositifs contribuent à la relance du conflit dans la mesure où les acteurs les combinent avec des répertoires d'action qu'ils maîtrisent (lobbying, judiciarisation, protestation). Un troisième type d'effet tient enfin à l'institutionnalisation de ces dispositifs, c'est-à-dire à leur reconduction sous une forme distincte, mais pérenne<sup>19</sup>, au-delà de leur capacité à mettre un terme au conflit.

Le choix d'une approche diachronique permet de notre point de vue d'appréhender la question des effets des mobilisations sur les politiques publiques et les formes de production de l'action publique. En centrant l'analyse sur l'évolution des relations entre les acteurs, les institutions et les représentations dans le cadre du conflit, il est ainsi possible d'identifier certains mécanismes d'hybridation entre des formes anciennes et nouvelles d'intégration des intérêts qui alimentent un processus de changement *dans* les politiques publiques.

## CONCLUSION

Cet article avait pour objectif de rendre compte des enjeux théoriques et méthodologiques que posent les modalités d'opérationnalisation de l'hypothèse suivante : une partie des logiques de recomposition de l'action publique est structurée par les formes de mobilisation des challengers des politiques publiques.

À partir d'une revue, non exhaustive, de la littérature, nous avons mis en évidence les limites des postures de recherche privilégiées respectivement par les sociologies de l'action collective et de l'action publique pour rendre compte de l'évolution des relations entre les acteurs des politiques publiques et leurs challengers, et identifier leurs

---

<sup>18</sup> Ceci rejoint l'hypothèse formulée par Graeme Hayes et que nous avons discutée précédemment.

<sup>19</sup> À Paris, ce processus passe par la banalisation des projets de planification aéroportuaire et par la soumission des conflits aéroportuaires au régime prévu par la Loi Barnier. À Berlin, ce processus implique au contraire la reconnaissance de la spécificité de ce conflit, et son extraction des documents stratégiques de planification régionale.



effets sur la recomposition des logiques de production de l'action publique. Trois lignes directrices ont ainsi été dégagées : la remise en cause de l'attribution *a priori* de rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs challengers, la combinaison entre des variables institutionnelles, territoriales et sectorielles pour appréhender l'ensemble des contraintes et des opportunités qui structurent les logiques de production de l'action publique, et enfin la prise en compte d'une temporalité de longue durée pour identifier les mécanismes à travers lesquels les challengers des politiques publiques participent à la recomposition des formes de production de l'action publique. De notre point de vue, l'intérêt de chacune des dimensions étudiées n'est pas d'être considérée de manière isolée. C'est bien plutôt leur combinaison qui dessine les contours d'une démarche de recherche visant à rendre compte des phénomènes observés empiriquement.

Deux éléments nous paraissent à creuser autour de cette problématique. En premier lieu, l'analyse de l'évolution des relations entre politiques publiques et challengers soulèvent des questionnements sur les frontières entre ces acteurs, et sur les processus de cristallisation et d'affaiblissement qui caractérisent leur évolution. L'analyse des logiques de production de l'expertise et leur articulation avec des processus de sectorisation / déssectorisation constitue de ce point de vue une première porte d'entrée possible, centrée sur la notion de secteur. L'étude des logiques de sectorisation et de déssectorisation conduirait à considérer dans une perspective dynamique non seulement les processus par lesquels des *policy outsiders* deviennent des *policy outsiders*, mais aussi les relations, et leurs évolutions dans le temps, entre les *policy insiders*. Des travaux classiques ont déjà permis d'identifier certains mécanismes à travers lesquels des « groupes d'intérêt internes à l'État », situés dans une position marginale, parviennent à orienter la politique sectorielle (par exemple Muller, 2006 : 71-78). Mais approfondir cette question, c'est-à-dire réinterroger la distinction entre les challengers extérieurs au processus d'élaboration de l'action publique et les challengers qui y participent, permettrait d'apporter des éléments de compréhension complémentaires aux effets de l'action collective sur les logiques de recomposition des politiques publiques. Une deuxième porte d'entrée consiste à analyser les logiques de politisation/dépolitisation qui caractérisent l'évolution des relations entre les politiques publiques et leurs challengers pour identifier leurs effets structurants sur les formes de recomposition de l'action publique. À la fois sources d'incertitudes et de soumission des problèmes publics aux règles spécifiques qui caractérisent le champ politique ou un secteur donné, ces logiques de politisation/dépolitisation introduisent des contraintes supplémentaires à l'action collective. Elles structurent par exemple les formes de mise à l'agenda, ou encore les processus de problématisation des enjeux concernés.

À cela s'ajoute un objectif d'identification plus systématique des mécanismes à travers lesquels les challengers des politiques publiques participent à la recomposition des formes de production de l'action publique. Les travaux que nous avons mobilisés ici, qui portent principalement sur les politiques de l'environnement, de la santé et des risques permettent de rendre compte d'un mécanisme de recomposition de l'action publique par institutionnalisation de certains éléments propres aux challengers de ces politiques publiques : des dynamiques spécifiques d'action collective, des trajectoires collectives et individuelles, des irréversibilités apparues dans le cadre de conflits antérieurs. Des phénomènes similaires ont été observés plus récemment dans les politiques du genre. Un second mécanisme de recomposition de l'action publique, par adaptation de l'État et des acteurs publics aux challengers des politiques publiques cette fois, a été identifié à partir de travaux consacrés aux politiques de l'énergie et des transports.

À partir de là, et dans l'objectif d'affiner la notion même de « challenger des politiques publiques », il pourrait être pertinent de développer une typologie des formes de recomposition de l'action publique dans des secteurs d'action publique différenciés, à partir des dynamiques différenciées d'action collective qui auront été identifiées.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALFAMA I GUILLÉN, Éva, CASADEMUNT I MONFORT, Alex, COLL-PLANAS, Gerard, CRUZ I GALLACH, Helena, MARTI I COSTA, Marc, (2007), *Per una nova cultura del territori? Mobilitacions i conflictes territorials*, Barcelona: Icaria I Antrazyt.
- BALME, Richard, (1997), « La région française comme espace d'action publique », in LE GALÈS, Patrick, LEQUESNE, Christian, (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : La Découverte, pp. 179-198.
- BALME, Richard, CHABANET, Didier, WRIGHT, Vincent, (dir.), (2002), *L'action collective en Europe*, Paris : Presses de Sciences Po.
- BARTHE, Yannick, (2003), « Le recours au politique ou la "problématisation par défaut" », in LAGROYE, Jacques, (dir.), (2003), *La politisation*, Paris : Belin, pp. 475-492.
- BARTHE, Yannick, (2006), *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris : Economica.
- BOBBIO, Luigi, (1996), *La democrazia non abita a Gordio : studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano : Angeli.
- BORRAZ, Olivier, (2008), *Les politiques du risque*, Paris : Presses de Sciences Po.
- BORRAZ, Olivier, GILBERT, Claude, (2008), « Quand l'État prend des risques », in BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie (dir.), *Politiques publiques 1 : la France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 337-357.
- BOUSSAGUET, Laurie, (2007), *Convergences inattendues : le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre*, thèse, doctorat, IEP de Paris, Paris.
- BURSTEIN, Paul, BRICHER, Marie R., EINWOHNER, Rachel L, (1995), "Policy Alternatives and Political Change: Work, Family and Gender on the Congressional Agenda, 1945-1990", *American Sociological Review*, 60 (1), pp. 67-83.
- BUTON, François, (2005), « Sida et politique : saisir les formes de la lutte », *RFSP*, 55 (5-6), pp. 787-810.
- CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick, (2001), *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris : Le Seuil.
- CASTELLS, Manuel, (1983), *The City and the Grassroots*, London: Arnold.
- COBB, Roger W., ELDER, Charles D., (1972), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- DELLA PORTA, Donatella, ANDRETTA, Massimiliano, (2002), "Social Movements and Public Administration: Spontaneous Citizens' Committees in Florence", *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (2), pp. 244-265.
- DELLA PORTA, Donatella, DIANI, Mario, (2006), *Social Movements: an Introduction*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford: Blackwell Publishers.
- DELLA PORTA, Donatella, PIAZZA, Gianni, (2006), *Conflitti locali, framing globale: le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa et il polte sullo Stretto di Messina*, papier présenté lors du congrès annuel de l'Association italienne de science politique, Bologne, 12-14 septembre 2006.
- DUYVENDAK, Jan-Willem, (1995), *The Power of Politics: New Social Movements in France*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- EISINGER, Peter K., (1973), "The Condition of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, n° 67, pp. 11-28.

- ENGELI, Isabelle (2008), « L'État face aux nouveaux défis du genre : le cas de la régulation des nouvelles techniques de reproduction en France », in BALLMER-CAO, Thanh-Huyen, ENGELI, Isabelle, MULLER, Pierre, *Les politiques du genre*, Paris : L'Harmattan.
- FAURE, Alain, (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation : de nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », in *RFSP*, 44 (3), pp. 462-479.
- FAURE, Alain, NÉGRIER, Emmanuel, (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris : L'Harmattan.
- FAVRE, Pierre (dir.), (1992a), *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : L'Harmattan.
- FAVRE, Pierre, (2005), *Comprendre le monde pour le changer: épistémologie du politique*, Paris : Presses de Sciences Po.
- FERRARA, Maurizio, (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford : Oxford University Press.
- FILLIEULE, Olivier, (2003), "Local Environmental Politics in France: the Case of the Luron Valley (1984-1996)", in *French Politics*, 1 (3), pp. 305-30.
- FONTAINE, Joseph, HASSENTEUFEL, Patrick, (dir.), (2002), *To Change or not to Change?: les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- FOUILLEUX, Ève, (2000), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 277-305.
- GAMSON, William, (1990), *The Strategy of Social Protest*, 2<sup>nd</sup> ed., Belmont (CA): Wadsworth.
- GIUGNI, Marco, (2001), « L'impact des mouvements écologistes, antinucléaires et pacifistes sur les politiques publiques : le cas des États-Unis, de l'Italie et de la Suisse, 1975-1995 », in *Revue française de sociologie*, 42 (4), pp. 641-668.
- GIUGNI, Marco, (2004), *Social Protest and Policy Change: Ecology, Antinuclear and Peace Movements in Comparative Perspective*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- GIUGNI, Marco, MCADAM, Doug, TILLY, Charles (eds), (1999), *How Social Movements Matter*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- GROSSMAN, Emiliano, SAURUGGER, Sabine, (2006), *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris : Armand Colin.
- GRUNBERG, Gérard, MAYER, Nonna, (2003), « Démocratie représentative, démocratie participative », in PERRINEAU, Pascal (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, pp. 215-230.
- HALPERN, Charlotte, (2006), *La décision publique entre intérêt général et intérêts particuliers : les conflits autour de l'extension des aéroports Paris – Charles de Gaulle et Berlin – Schönefeld*, thèse, doctorat, IEP de Paris, Paris.
- HALPERN, Charlotte, (2008), *Les effets des conflits politiques et sociaux sur la décision publique : l'exemple des mobilisations anti-aéroportuaires en France et en Allemagne entre 1950 et 2000*, (article soumis à *Politique et sociétés* en mars 2008).
- HAYES, Graeme, (2002), *Environmental Protest and the State in France*, NY: Palgrave Macmillan.
- HÉRITIER, Adrienne, KNILL, Christoph, MINGERS, Susanne, (1996), *Ringling the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Transformation of the State*, Berlin: de Gruyter.
- IJURR, (2006), "Debate on Urban Politics, Social Movements and the Legacies of Manuel Castells' The City and the Grassroots", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), pp. 189-223.

- IMMERGUT, Ellen, (1992), *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- JOBERT, Arthur, (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », in *Politix*, n° 42, pp. 67-92.
- JOBERT, Bruno (dir.), (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan.
- JONES, Charles O., (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2<sup>nd</sup> ed., North Scituate: Duxbury Press.
- KINGDON, John W., (1984), *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Boston/Toronto: Little, Brown & Company.
- KITSCHOLT, Herbert P., (1986), "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", in *British Journal of Political Science*, n° 16, pp. 57-85.
- KRIESI, Hanspeter, KOOPMANS, Ruud, DUYVENDACK, Jan-Willem, GUIGNI, Marco, (1995), *New Social Movements in Western Europe*, Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- LABORIER, Pascale, (2003), « Historicité et sociologie de l'action publique », in LABORIER, Pascale, TROM, Dany, (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris : PUF, pp. 419-462.
- LASCOUMES, Pierre, (1994), *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*, Paris : La Découverte.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin.
- LE GALÈS, Patrick, THATCHER, Mark, (dir.), (1995), *Les réseaux de politiques publiques: débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan.
- LÉPINARD, Éléonore, (2007), *L'égalité introuvable : la parité, les féministes et la République*, Paris : Presses de Sciences Po.
- LIPSKY, Michael, (1965), *Protest and City Politics*, Chicago: Rand McNally & Co.
- LOLIVE, Jacques, (1999), *Les contestations du TGV Méditerranée : projet, controverses et espace public*, Paris : L'Harmattan.
- LOUGHLIN, John, (2007), *Subnational Government: the French Experience*, New York: Palgrave MacMillan.
- MANIN, Bernard, (1996), *Principes du Gouvernement représentatif*, Paris : Flammarion.
- MARKS, Gary, HOOGHE, Lisbet, BLANK, Kermit, (1996), "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp. 341-378.
- MARSH, Davis, RHODES, Roderick A.W., (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- MELUCCI, Alberto, (1988), "Getting Involved: Identity and Mobilisation in Social Movements", in KLANDERMANS, Bert, KRIESI, Hanspeter, Tarrow, Sidney, (eds), *International Social Movement Research (volume one) - From Structure to Action: Comparing Social Movement Research accross Cultures*, Greenwich (CT): JAI Press, pp. 329-48.
- MULLER, Pierre, (2006), *Les politiques publiques*, Paris : PUF.
- PADIOLEAU, Jean-Gustave, (1982), *L'État au concret*, Paris : PUF.
- PICKVANCE, Chris, (1995), "Where have Urban Movements Gone?", in HADJIMICHALIS, Costis, Sadler, David, (eds), *Europe at the Margins: New Mosaics of Inequality*, NY: Wiley, pp. 197-217.

- PRESSMANN, Jeffrey L., WILDAWSKY, Aaron, (1984), *Implementation: the Oakland Project*, 3<sup>rd</sup> ed., Berkeley: University of California Press.
- SCHARPF, Fritz, (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris : Presses de Sciences Po.
- SCHUMAKER, Paul D., (1975), "Policy Responsiveness to Protest-Group Demands", *The Journal of Politics*, 37 (2), pp. 488-521.
- STONE SWEET, Alec, STANDHOLTZ, Wayne, FLIGSTEIN, Neil, (eds), (2001), *The Institutionalisation of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- TARROW, Sidney, MEYER, David S., (eds), (1998), *The Protest Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, pp. 29-57.
- TILLY, Charles, TARROW Sydney, (2007), *Contentious Politics*, Boulder, London: Paradigm Publishers.
- TILLY, Charles, (1999), "From Interactions to Outcomes in Social Movements", in GIUGNI, Marco, MCADAM, Doug, TILLY, Charles (eds), *How Social Movements Matter*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 253-270.
- URFALINO, Philippe, (1996), *La décision est-elle soluble dans l'action ? : une théorie de la sociologie de la décision est-elle possible ?*, Paris : Centre de sociologie des organisations. [document non publié]
- VITALE, Tommaso (a cura di), (2007), *Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano : Franco Angeli.
- VLASSOPOULOU, Chloé, (2000), « Politiques publiques comparées: pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris : PUF, pp. 125-141.